

Ley medios comunitarios alternativos y la comunicación popular
Principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para la
regulación asociada a la libertad de expresión en medios radioeléctricos

Análisis de la primera versión

Principio de no discriminación:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala en su Artículo 1:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, **sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.** (Subrayado y negritas añadidas)

El texto del anteproyecto de ley es contrario a este principio de no discriminación en varios de sus Artículos, pues enfatiza el reconocimiento de una modalidad de medios de comunicación para una sola visión política de la realidad, limitando el acceso a frecuencias o el derecho a fundar medios de comunicación de acuerdo a la orientación política que se tenga. La discriminación también aplica para el establecimiento de criterios vinculados a la porción de publicidad o las exigencias diferenciadas para la concesión de determinados medios.

Esto lo podemos apreciar principalmente en los siguientes Artículos del anteproyecto de ley:

“Artículo 11: Los ministerios del ramo, evaluarán conjuntamente, con las Operadoras de Medios Comunitarios Alternativos y con orientación de especialistas, los contenidos programáticos de los Planes de Formación y Capacitación en este sector, a los efectos de su sistematización y **calificación técnica e ideopolítica idónea** e ir perfilando contenidos curriculares que permitan, en corto plazo la unificación curricular.” (Subrayado y negritas añadidas)

“Artículo 20. Los Medios de Comunicación Comunitarios Alternativos, serán siempre solidarios y tienen una vocación de la defensa universal de los Derechos Humanos. En este sentido, promoverán la celebración de acuerdos internacionales que permitan contribuir a la formación y dotación de organizaciones afines en los

países hermanos. Difundirán las bases, principios, objetivos e ideales de las formas que se adopten para la unión de nuestros pueblos.

En el ejercicio de este deber, el comunicador comunitario alternativo, debe hacer uso de su creatividad, tomando en cuenta el rango etario al cual se dirige, la identidad cultural y educativa de los mismos. Buscando reproducir sus valores en un idioma comprensible que pueda ser aprehendido por la mayor parte de los usuarios y usuarias del servicio comunicacional.

Se integraran en esta labor los estudiantes que acudan a los medios comunitarios con el interés de integrarse en ellos, en virtud de un servicio comunitario, pasantías o demás colaboraciones. **Podrán realizar estas actividades o cualquier otra afín, cualquier persona sin distinción de nacionalidad, sexo, color o religión.**” (Subrayado y negritas añadidas) (Obsérvese que no se incluyen personas independientemente de su orientación política)

“Artículo 14. Los Medios de Comunicación Comunitarios Alternativos, podrán hacer publicidad de acuerdo a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión, tanto en contenido como en tiempo de duración por hora/programa.” (Subrayado y negritas añadidas)

Derecho a asociación:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala en su Artículo 16:

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a **asociarse libremente** con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho **sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.**

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. (Subrayado y negritas añadidas)

El texto del anteproyecto de ley presentado es contrario con este derecho humano en el sentido que establecer un solo tipo asociativa, para el desarrollo de una determinada modalidad comunicativa establece criterios de exclusión que rebasan las consideraciones asociadas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Así lo observamos en el siguiente artículo del anteproyecto:

“Artículo 2. Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley, como protagonistas del hecho comunicacional comunitario alternativo: Los órganos y los entes que

conforman el Poder Público y las instancias del Poder Popular; los y las integrantes del **Comité de Comunicación de los Consejos Comunales, los Movimientos Sociales, Comités de Usuarios y Usuarías, las Cooperativas, las Fundaciones Comunitarias de Radiodifusión y Televisoras Comunitarias, sin fines de lucro, las empresas de producción socialista, los productores comunitarios y las productoras comunitarias y la comunidad organizada**, a fin de garantizar el derecho humano a la información y comunicación libre y plural, en consecuencia, los Medios Comunitarios Alternativos, en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, deben ser expresión e imagen de éstos.” (Subrayado y negritas añadidas)

La asignación de iniciativas comunicativas que están impulsadas por organizaciones sin fines de lucro es sólo una porción del espectro para un determinado modo asociativo, y deja de lado importantes organizaciones con fines de lucro. En el marco legal de Uruguay y Argentina se reservó una porción de espectro para medios manejados por instituciones sin fines de lucro. En la redacción se incluyen modalidades de gestión que no necesariamente son sin fines de lucro como las cooperativas, pero sin embargo se excluyen las sociedades o compañías anónimas. Las modalidades organizativas deben responder a la autonomía y criterio de cada proyecto, el Estado no debe inmiscuirse en los modos organizativos que la sociedad quiere establecer.

Condicionamientos previos:

La Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en su Principio 7 lo siguiente:

“7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.”

En este texto apreciamos que el establecer condiciones, requisitos diferenciados o limitaciones en cobertura y potencia dada la naturaleza de los fines de un medio es incompatible con el alcance y contenido del derecho a la libertad de expresión. Por ello las condiciones deben ser iguales para todos los tipos de medios (comunitarios, privados, público). Las limitaciones asociadas a la cobertura deben responder a la finalidad pública y social, a los planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora. Ello aplica a la modalidad organizativa de la entidad que administra el medio de comunicación, la perspectiva editorial o los fines que persiga la organización social.

Ente independiente para la administración del espectro:

La Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en sus Principios 5 y 13 lo siguiente:

5. La censura previa, **interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información** difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la **imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo**

informativo, violan el derecho a la libertad de expresión. (Subrayado y negritas añadidas)

13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión. (Subrayado y negritas añadidas)

Adicionalmente, los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria establece en su Principio 8 lo siguiente:

(8) Autoridades competentes

El otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho. (Subrayado y negritas añadidas)

Los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria establece en su Principio 9 lo siguiente:

“Procedimiento para licencias y asignaciones

El principio general para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias para su uso debe ser el concurso abierto, transparente y público, y debe incluir mecanismos de participación pública, tales como las audiencias públicas. Los concursos podrán estar diferenciados según los sectores de radiodifusión, a través de procedimientos y criterios específicos, y deberán tomar en consideración la naturaleza y las particularidades del sector de los medios comunitarios para garantizarles una participación efectiva y no discriminatoria. El procedimiento podrá comenzar por iniciativa estatal o como respuesta a solicitudes de actores interesados, siempre que existan frecuencias disponibles, y debe tener una duración razonable.”

La asignación de frecuencias en Venezuela se realiza basada en criterios discrecionales que favorecen una determinada visión política de las élites gubernamentales. La posibilidad de una administración cónsona con el respeto a la diversidad de la sociedad pasa por la constitución de un ente que garantice que la asignación se corresponda con la diversidad integral de la sociedad. El ente debe ser independiente y por tanto su constitución debe

garantizar una visión del conjunto de la sociedad y no sólo responder a los intereses del ejecutivo nacional. El espectro radioeléctrico reservado al Estado debe también permitir el establecimiento de medios municipales o estatales que respondan a las necesidades comunicativas de estas entidades políticos territoriales. La administración de espectro debe hacerse mediante mecanismos transparentes y no discrecionales. En el caso de Uruguay se estableció Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria integrado por representantes de algunos ministerios, de los propios medios comunitarios, universidades públicas y privadas y organizaciones de defensa de la libertad de expresión con la finalidad de controlar el desempeño estatal y brindar mayores garantías a todas las personas en los procedimientos de otorgamiento de frecuencias.

En este sentido, el anteproyecto de ley presentado va en contra de la libertad de expresión tal y como se desprende del siguiente artículo:

“**Artículo 4.** Son objetivos principales de esta Ley: 1. Sistematizar la normativa legal que rige la existencia, organización, funcionamiento, formación y financiamiento de los Medios Comunitarios Alternativos y la Comunicación Popular, en Venezuela. **2. Propender a la democratización de la distribución y uso del Espectro Radioeléctrico Nacional, hasta lograr el equilibrio de su explotación en un porcentaje igual para cada sector, es decir: 33.33% para el Estado; 33.33% para el sector Privado y 33.33% para el sector Comunitario Alternativo....**” (Subrayado y negritas añadidas)

Fondos para la promoción de la producción y financiamiento de medios comunitarios:

La Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en su Principio 13 lo siguiente:

13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.
(Subrayado y negritas añadidas)

Los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria establece en sus Principios 12 y 13 lo siguiente:

(12) Financiamiento

Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todos ellos

deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.

(13) Recursos públicos

La existencia de fondos públicos con recursos suficientes debería estar disponible para asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios. Es deseable que existan políticas públicas que exoneren o reduzcan el pago de tasas e impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras.

El establecimiento de mecanismos para el financiamiento público para medios alternativos y comunitarios, no puede responder a criterios partidarios. Por ello el mejor mecanismo se asocia al desarrollo de criterios claros no excluyentes que permitan el concurso de las diversas perspectivas y proyectos para optar al financiamiento estatal. Deben constituirse modalidades de participación del conjunto de la sociedad para la definición de las prioridades y establecer mecanismos que permitan la participación de los diversos proyectos. Pueden constituirse directivas que incluyan la diversidad de la sociedad y establecer procedimientos claros que deben incluir concursos, licitaciones y estímulos para la producción de programas orientados al interés público.

El hecho de que se vincule el financiamiento de los medios comunitarios con un ente gubernamental como lo es la Vice-Presidencia de la República puede ocasionar parcialidad a la hora de asignar el presupuesto a los medios, lo cual podrá depender en gran medida de la tendencia política de los mismos. Así lo observamos en los siguientes Artículos del anteproyecto de ley:

“Artículo 12: La sustentabilidad, tiene que ver con la permanencia de los Medios de Comunicación Comunitarios Alternativos en el tiempo y la prestación de sus servicios en y a la comunidad. Para atender a esta necesidad, **se crea un Fondo Institucional, adscrito a la Vice-Presidencia de la República al cual se le asignará un presupuesto anual**, una especie de Situado Constitucional, cuyo monto se determinará oportunamente. La administración y distribución del mismo, entre las Operadoras comunitarias, se hará, atendiendo a los costos operativos de cada medio y estará conformado por una Comisión Técnica ad hoc, en la que deben tener presencia un vocero o vocera por cada expresión comunicacional: Radio, Impresos, Televisoras, Murales, Internet, Telemática y un o una representante por el Estado, quien presidirá dicha Comisión.” (Subrayado y negritas añadidas)

“Artículo 13. Cada municipio, estado, instituto autónomo, entidad ministerial, empresa de producción social y toda expresión institucional de la Quinta República, destinará de su presupuesto anual, apartado para publicidad, un porcentaje no menor al 50% para ser distribuido con criterio de proporcionalidad, equidad, justicia y transparencia, vía pauta de publicidad

institucional, entre todos los Medios de Comunicación Comunitarios Alternativos, legal y debidamente establecidos en el territorio nacional.
(Subrayado y negritas añadidas)

Libertad editorial:

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su Artículo 13.3 lo siguiente:

“3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.” (Subrayado y negritas añadidas)

La Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en sus Principios 5 y 13 lo siguiente:

5. La censura previa, **interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información** difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la **imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.** (Subrayado y negritas añadidas)

13. **La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.**
(Subrayado y negritas añadidas)

La independencia o interdependencia financiera es un requisito imprescindible para una gestión de líneas editoriales, para ello es importante que existan reglas claras asociadas al financiamiento público, incluyendo la distribución de las partidas publicitarias gubernamentales, para evitar el castigo o premio de líneas editoriales de los medios. Los criterios deben ser múltiples y deben incluir aspectos relacionados con el interés público, impacto de los proyectos y el respeto a las minorías. Ninguna regulación debe aplicarse que permita la intromisión estatal en función de la línea editorial de los medios.

Esta independencia que garantice una libertad editorial es coartada en el momento en el cual el financiamiento de los medios comunitarios depende de una asignación de la

Vicepresidencia de la República a su libre discreción en los términos de los ya anteriormente citados Artículos 12 y 13.

Concentración y monopolio:

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece en su principio 12 lo siguiente:

“12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

La concentración de la propiedad es contraria a la libertad de expresión en la medida que restringe la expresión de la diversidad. Los procesos de concentración también incluyen a los medios de propiedad estatal, medios privados y al conjunto de los medios comunitarios. La norma actual limita que ningún propietario de los medios puede tener más del 10 por ciento del espectro radioeléctrico nacional en alguna de sus bandas, y en el ámbito regional hasta el 25 por ciento de las estaciones por banda. Este criterio puede ajustarse, pero también puede aplicarse a los medios estatales a los fines de garantizar la posibilidad del establecimiento de medios locales y regionales para las entidades político territoriales estatales y municipales.

El hecho de que en este anteproyecto de ley se incluya el ya anteriormente citado Artículo 4, cuyo numeral 2 pretende distribuir el Espectro Radioeléctrico Nacional en tres partes iguales dividido entre los medios del Estado, el sector Privado y el sector Comunitario Alternativo, y aún tomando en cuenta que si este sector Comunitario Alternativo, como hemos estudiado anteriormente, estará regido por el Estado producto de la asignación presupuestaria de la que depende, eso implicaría que estos medios comunitarios tendrán una tendencia política a favor del Estado, lo cual alcanzará un 66,66% del Espacio Radioeléctrico Nacional a favor de una tendencia política oficialista, lo cual implica una violación a los estándares antimonopólicos del derecho a la libertad de expresión.

Participación:

Los Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria establece en sus Principios 12 y 13 lo siguiente:

“(2) Reconocimiento y Promoción

Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios

independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.”

La administración del espectro radioeléctrico puede incluir para todas las modalidades de administración de medios (Estatal, privada, comunitaria o sin fines de lucro) modalidades de participación ciudadana para la renovación u otorgamiento de las concesiones de radio y tv. Ello sería una de los elementos que podrían considerarse para considerar si el medio cumplió los proyectos presentados al solicitar la concesión.

El anteproyecto de ley establece lo siguiente:

“Artículo 12: La sustentabilidad, tiene que ver con la permanencia de los Medios de Comunicación Comunitarios Alternativos en el tiempo y la prestación de sus servicios en y a la comunidad. Para atender a esta necesidad, se crea un Fondo Institucional, adscrito a la Vice-Presidencia de la República al cual se le asignará un presupuesto anual, una especie de Situado Constitucional, cuyo monto se determinará oportunamente. **La administración y distribución del mismo, entre las Operadoras comunitarias, se hará, atendiendo a los costos operativos de cada medio y estará conformado por una Comisión Técnica ad hoc, en la que deben tener presencia un vocero o vocera por cada expresión comunicacional: Radio, Impresos, Televisoras, Murales, Internet, Telemática y un o una representante por el Estado, quien presidirá dicha Comisión.**” (Subrayado y negritas añadidas)